Comisión de Hacienda
Carpeta Nº 1213 de 2016

Versión Taquigráfica N° 703 de 2016

TRANSPARENCIA FISCAL INTERNACIONAL Y DE PREVENCIÓN DEL LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIMIENTO DEL TERRORISMO

Se establecen normas de convergencia con los estándares internacionales

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 31 de agosto de 2016

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Gustavo Penadés.
MIEMBROS:	Señores Representantes Alfredo Asti, Gonzalo Civila, Lilián Galán, Jorge Gandini, Benjamín Irazábal, Iván Posada, José Querejeta, Conrado Rodríguez y Alejandro Sánchez.
INVITADOS:	Profesor titular de la Cátedra de Derecho Financiero de la Universidad de Montevideo, doctor Sebastián Arcia, y el Profesor Catedrático de Derecho Financiero y Director del Instituto de Finanzas Públicas de la Universidad de la República, doctor Andrés Blanco, acompañado por la señora Felicia Blanco, asistente. Contador Público con especialización en tributación David Eibe, doctor Leonardo Costa Franco, y Contadora Pública con especialización en precios de transferencia Alejandra Barrancos.
SECRETARIO:	Señor Eduardo Sánchez.
PROSECRETARIO:	Señora Patricia Fabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Gustavo Penadés).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee:)

“1) ONAJPU. Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay. Solicitud de audiencia. (Asunto 131378). (A la Carpeta 1233/16).

(Se distribuyó por correo electrónico con fecha 30/8/2016)

2) La señora Representante Nibia Reisch remite nota solicitando audiencia para una delegación de vecinos de Conchillas, departamento de Colonia, y un representante de AEBU por el tema relacionado con la sucursal BROU del citado departamento. (Asunto 131380). (A la Carpeta 13/15).

(Se distribuyó por correo electrónico con fecha 30/8/2016)”.

(Es la hora 10 y 12)

——La Comisión de Hacienda tiene el gusto de recibir al doctor Sebastián Arcia, profesor titular de la Cátedra de Derecho Financiero de la Universidad de Montevideo; al doctor Andrés Blanco, profesor catedrático de Derecho Financiero y Director del Instituto de Finanzas Pública de la Universidad de la República, y a su asistente, la señora Felicia Blanco.

El motivo de la convocatoria es conocer la opinión de estos prestigiosos catedráticos sobre el proyecto de ley que en estos momentos está analizando la Comisión de Hacienda de esta Cámara, relativo a “Transparencia Fiscal Internacional y de Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo”.

SEÑOR ARCIA (Sebastián).- Muchas gracias por la invitación.

Como bien decía el señor diputado Penadés, la idea es dar una referencia muy genérica y estar a la espera de eventuales inquietudes que puedan tener los señores diputados. Eso me parece lo más productivo, porque el proyecto es bastante extenso y complejo, y resultaría hasta un tanto tedioso hacer un análisis artículo por artículo.

En términos generales, es difícil hablar del proyecto de ley cuando, en realidad, uno puede divisar en él cuatro partes, que perfectamente podrían ser cuatro leyes autónomas. Si bien tienen un tronco común, responden a cuatro motivaciones diferentes. Humildemente, creo que también es difícil de justificar, en algunos casos, cierta premura en la sanción del proyecto en sí, porque hay algunos capítulos que se pueden entender que son importantes, trascendentes y urgentes, por los compromisos asumidos a nivel internacional, pero otras partes de este proyecto no estarían, necesariamente, respondiendo a compromisos formales preestablecidos, sino a definiciones estratégicas, políticas a nivel del Ministerio de Economía y Finanzas, pero no habría una urgencia formal.

Claramente, el primer capítulo, que hace referencia al intercambio automático de información financiera, responde a un compromiso asumido en Uruguay, allá por el año 2014, en el marco del Foro de Transparencia, en el que nuestro país se comprometió a adherir al Sistema de Intercambio Automático de Información Financiera bajo los términos del Common Reporting Standard elaborado por la OCDE en febrero o marzo del año 2014.

En definitiva, este proyecto de ley toma casi íntegramente este Common Reporting Standard elaborado en el ámbito de la OCDE. A eso adhirió Uruguay. Sucintamente, este Common Reporting Standard fue elaborado en el seno de la OCDE, como modelo que se sugiere. Lo que sucede es que, a veces, en el seno de la OCDE, es muy difícil distinguir lo que es sugerencia de orden. Entonces, se sugiere que todos los integrantes del Foro Global adhieran a un modelo de intercambio automático de información financiera, preferentemente al amparo de la Convención Multilateral de Asistencia Tributaria Recíproca de la década de los ochenta, que luego fue modificada en el año 2010.

El proyecto básicamente se justifica en el compromiso asumido pero también agrega la definición interna de contar con esa información financiera a los efectos del contralor por parte de nuestra Dirección General Impositiva, con independencia del compromiso asumido. En ese sentido, queremos marcar que esto supone una flexibilización del secreto bancario y del secreto en el cual están amparadas otras entidades financieras, que no necesariamente es el bancario.

Otro aspecto a destacar es que la modificación del artículo 17, que fue sugerida por el Ministerio de Economía y Finanzas -lo advertimos en las declaraciones que realizó el señor subsecretario cuando asistió a esta Comisión-, tiene que ver con la flexibilización del secreto bancario y los secretos afines y no con el secreto profesional en términos generales. Ese habría sido un tema bastante más sensible e, inclusive, entendemos que extralimitado para la finalidad de este proyecto.

Según el artículo 16, que refiere al secreto bancario, queda clarísimo que el secreto profesional previsto en el artículo 25 del Decreto-ley Nº 15.322, no será oponible por parte de los bancos a la DGI a los efectos del cumplimiento de esta norma. Luego está el artículo 17, que extiende ese aspecto al resto de los operadores del sistema financiero, es decir no solamente a los bancos sino a lo fondos de ahorro previsional, los fideicomisos, los fondos de inversión, etcétera. También expresa que no es oponible el secreto bancario ni ningún otro tipo de secreto para estas entidades, por lo que no podrían oponer secreto frente a una solicitud de la DGI. Entiendo claramente que este artículo 17 va en la misma línea del 16 en el sentido de los secretos que se levantan, porque muchas de estas leyes expresan que estas entidades gozarán del mismo secreto que establece el artículo 25, por lo que se remiten al secreto bancario, pero otras de las entidades incluidas en el artículo 17 tienen un secreto propio porque no hay una remisión a la ley de intermediación financiera. Entonces, a nuestro juicio, según el artículo 17 quedaría claro que estas entidades tampoco van a poder oponer el secreto a la DGI en el marco de este proyecto de ley, es decir a los efectos de la información automática de cuentas y rentas, no de cualquier otra solicitud de información que eventualmente el Fisco estuviera requiriendo. Por ejemplo, si mañana este inspeccionara a un cliente de alguna de estas entidades -en una inspección individual, de rutina o como fuera- y quisiera tener alguna información adicional más allá de los saldos de las cuentas o las rentas, claramente entiendo que según el espíritu de este artículo -al estar incorporado en este capítulo de la ley- las entidades podrían oponer el secreto profesional. ¿Eso significa que la DGI no podrá acceder a esa información diferente a los meros saldos y rentas? No; no significa eso. Implica que, en ese caso, la Dirección General Impositiva deberá recurrir a la justicia a los efectos de la solicitud de la información. No es que esa información le esté vedada. Esa es, simplemente, una aclaración respecto de lo que establece el artículo 17: “El secreto previsto en los artículos 28 de la Ley Nº 16.774, de 27 de setiembre de 1996, en la redacción dada por el artículo 5º de la Ley Nº 17.202, de 24 de setiembre de 1999, 19 literal c) de la Ley Nº 17.703, de 27 de octubre de 2003, 19 de la Ley Nº 18.243, de 27 de diciembre de 2007 y 54, 55, 61 y 111 de la Ley Nº 18.627, de 2 de diciembre de 2009, así como cualquier otra disposición que consagre un deber de secreto, reserva o confidencialidad no será oponible a la Dirección General lmpositiva”. Está bien, no le serán oponibles a los efectos del suministro de la información en forma automática. Eso es lo que yo entiendo. Me parece que debería hacerse esta aclaración -si lo entienden pertinente- o mantener una redacción similar a la del artículo 16, que establece: “para el ejercicio de las atribuciones consagradas en la presente ley”. De todas maneras, si esto no se aclarara, entiendo que ese es el espíritu de la norma, pero a veces es preferible aclararlo.

En el artículo 4º del proyecto se establece que las entidades no solo deben brindar información de los saldos y rentas de sus clientes, sino también del beneficiario final en caso de que se trate de entidades de alto riesgo en materia de evasión fiscal. Hay una modificación sugerida para este artículo que incluye a las entidades pasivas. La definición de entidad pasiva me parece poco clara. Más allá de eso, se sigue sin definir qué se entiende por entidad de alto riesgo en materia de evasión fiscal. Sinceramente, me cuesta interpretar esto porque se manejan conceptos como el de evasión fiscal que no está definido en ningún lado. La evasión fiscal es un concepto coloquial, utilizado en el marco del lenguaje común, pero no es un concepto técnico, no está definido en ninguna ley, decreto o norma. Por eso me cuesta entender que se obligue a ciertas entidades a dar información del beneficiario final en el caso de que las entidades sean calificadas por el Poder Ejecutivo como de alto riesgo de evasión fiscal.

El artículo 7º me genera dudas. Allí se establece: “A partir de la vigencia de la presente ley no podrán abrirse nuevas cuentas ni emitir títulos de deuda o participación sin cumplir, entre otros, con el requisito de declarar a la entidad financiera la residencia fiscal de las personas físicas […]”. Concretamente, lo que me genera dudas es la prohibición para emitir títulos de deuda o participación. Es claro que, básicamente, los bancos o entidades financieras no podrán abrir cuentas si no se cumple con el requisito de que se declare a la entidad financiera la residencia fiscal de las personas físicas. Ahora bien, no lo entiendo para el caso de la emisión de títulos de deuda o participación, salvo que se trate de los que emiten las entidades financieras. En definitiva, una empresa podría emitir obligaciones negociables como una forma de financiamiento, es decir, títulos de deuda, o podría emitir títulos de participación; ni siquiera tendría que hacerlo por suscripción pública, simplemente, ante un aumento de capitales, aumenta las participaciones sociales, las acciones o lo que sea.

No se trata de entidades financieras; por lo tanto, no están obligadas a informar. Estamos hablando de la sociedad anónima que mañana decide emitir obligaciones negociables o acciones. Como decía, no entiendo el alcance de la prohibición de emitir títulos de deuda o participación, sin cumplir con los requisitos vinculados con la residencia de las personas físicas o jurídicas que corresponda. No sé a qué se apunta o quién estaría comprendido en esa prohibición.

El Capítulo II del proyecto de ley tiene una justificación en las definiciones sobre todo a nivel de GAFI. Está más vinculado al lavado de dinero que con la parte fiscal. Como no es mi especialidad, prefiero no incursionar demasiado en su análisis.

Simplemente, voy a comentar algunos puntos como el concepto de beneficiario final y la obligación de comunicar los titulares de las acciones o participaciones nominativas. Podemos encontrar una justificación a esto, pero entiendo que no es una imposición a nivel de GAFI ni de la OCDE. De hecho, en el año 2010, Uruguay hizo un esfuerzo muy importante para crear el registro de titulares de acciones al portador. De alguna manera, en la misma normativa se incentivó a las entidades a inscribirse y declarar sus accionistas al portador o a optar por la modificación de sus estatutos, pasando sus acciones a nominativas. Eso fue motivado por la ley anterior, a tal punto que se modificó la ley de sociedades comerciales y se dio la posibilidad de un trámite extremadamente abreviado para que pasaran sus acciones a nominativas. Esto sucedió en los años 2010, 2011 y 2012, desde que entró en vigencia la norma legal y sus posteriores prórrogas. Lo que llama la atención es cómo en tan poco tiempo, después de ese proyecto, luego de que, en cierta medida, a las empresas se les hiciera una guiñada en el sentido de que se reformaran y pasaran a ser nominativas, inclusive, con la posibilidad de un trámite muy breve, ahora, a esas mismas entidades se les esté diciendo que más allá de que hayan hecho el trámite y se hayan cambiado a nominativas, se tienen que inscribir nuevamente en el Banco Central. Pasó muy poco tiempo desde que terminó aquel proceso; apenas dos o tres años. Comparto lo de las acciones al portador; lo entiendo, era una necesidad. Más allá de una definición, Uruguay estaba obligado a ello en el marco del Foro de Transparencia y del Peer Review. Reitero, eso era con respecto a las acciones al portador; hablamos de migrar hacia acciones nominativas. Estos cambios tan repentinos y en tan poco tiempo a veces pueden generar -no lo estoy afirmando- cierto clima de inseguridad. Eventualmente, empresas extranjeras que tienen acciones al portador, migraron a acciones nominativas y resulta que a los dos años se les dice que a pesar de haber hecho eso igualmente deben inscribirse; no es la muerte de nadie, no es algo grave, pero en última instancia son cambios de regla de juego, pequeños o no, que van minando la estabilidad jurídica.

En cuanto al Capítulo III, que está vinculado básicamente a medidas contra entidades ubicadas en países de baja o nula tributación, se aplica lo que dije al principio respecto a las cuatro partes, que pueden ser cuatro leyes. La primera parte se justifica por los compromisos internacionales y es razonable la premura que se tiene para su sanción. Este Capítulo III, vinculado con "La muerte de las panameñas" -para ponerle un nombre de titular de tapa de diario y no repetir siempre el mismo título largo-, en realidad, no responde a un compromiso formal de Uruguay. Obviamente que esto tiene como punto de referencia -incluso está dicho- la información que se hizo pública a partir de los Panama Papers, que surgió en la opinión pública a través de un "consorcio" -entre comillas- de periodistas que advirtieron una situación bastante particular, situación que era conocida por todo el mundo. Creo que nadie se puede haber sorprendido de lo que era Panamá -me refiero a lo bueno y a lo malo; no estoy hablando en sentido peyorativo-, no estaban descubriendo algo nuevo; es como si mañana alguien saliera a hablar de Estados Unidos, de los estados de Delaware o de Nevada, que también ofrecen vehículos societarios atractivos desde el punto de vista fiscal, o de Irlanda o Inglaterra, que tienen lo mismo. Porque siempre se habla de Panamá, BBI -de hecho es una colonia británica-, las islas Seychelles, y nos olvidamos de Estados Unidos, Inglaterra, España, que también tienen vehículos tributarios altamente atractivos.

Entonces, sin entrar a pronunciarme sobre si es correcto o razonable, porque este Capítulo establece una definición de carácter político, entiendo que al menos merecería un análisis detenido, básicamente por distintos motivos. En primer lugar, porque no hay una urgencia formal, de compromiso preacordado. En segundo término, Uruguay con esto está tomando medidas contra paraísos fiscales -lo cual surge en el año 1998 en el ámbito de la OCDE- y trata de "sancionar" -entre comillas- estableciendo un régimen más gravoso a este tipo de entidades. Ahora, a nivel de la OCDE, esto se entiende claramente, porque estamos hablando de los países que integran las economías más poderosas del mundo, países exportadores de capital que, en última instancia, lo que quieren es tratar de captar capitales de sus residentes en cualquier parte del mundo. No sería el caso de Uruguay, que es un país claramente importador de capitales, que lo que busca es la

atracción de capitales extranjeros. En ese marco, Uruguay tiene un régimen tributario bastante amplio, en el sentido de que abarca un gran número de rentas. A partir de la reforma tributaria, se amplió considerablemente el ámbito de la tributación en la imposición a la renta en Uruguay, pero también hay ciertos elementos de atracción para la inversión de capital extranjero; más allá de la ley de inversiones en sí, el régimen del IRAE grava solamente la renta de fuente uruguaya. O sea que, en definitiva, una sociedad uruguaya común y corriente que realiza actividad en el exterior, por el régimen general que tenemos -que viene de tiempos inmemoriales-, no está sometida a ninguna tributación. También tenemos los regímenes de puerto libre, de aeropuerto libre, de zona franca, que claramente buscan atraer sobre todo la inversión extranjera.

Por lo tanto, esta es una norma antijurisdicciones de baja y nula tributación, y cuando hablamos de jurisdicciones, no significa que sean necesariamente países, pueden ser ciertas entidades de un país; o sea, como una entidad de baja y nula tributación puede calificar un estado concreto dentro de un país o un sistema. Y cuando un país como el nuestro crea este tipo de normas, que son antijurisdicciones de baja y nula tributación, me genera la duda de si no podrían llegar a ser -disculpen lo gráfico- un tiro en el pie. O sea que hoy o mañana, eventualmente, podría ocurrir que en el seno de la OCDE o en otro país cualquiera se dijera: "Mirá, acá hay un sistema bastante interesante respecto a la sanción de las entidades de baja o nula tributación: repliquémoslo y armemos el listado de los países o de los regímenes de baja o nula tributación", y se encontraran con ciertas filtraciones que puede tener nuestro régimen, que las tenemos nosotros y todos los regímenes del mundo, pero la diferencia es que nosotros somos Uruguay y, lamentablemente, no tenemos ese poderío a nivel de negociación internacional. Porque el mundo de la tributación internacional está cargado de un importante grado de hipocresía. Eso es clarísimo, y no lo digo yo, sino un reconocido profesor brasileño, Eugenio Xavier, quien dice que los paraísos fiscales están ubicados en dos islas, haciendo referencia a Manhattan y a Londres. Como toda generalización, puede ser injusta, pero es gráfica y, en gran medida, le emboca.

Entonces, me parece que los efectos colaterales que puede tener esto es un tema a analizar -reitero- en el entendido de que no hay una obligación formal asumida por Uruguay ni una presión concreta formalizada para que Uruguay haga esto.

Además, hay algunos artículos que habría que analizar con cierto detenimiento, concretamente el relativo a la vigencia de este Capítulo. Porque lo que se prevé en blanco y negro es que esto empiece a regir a partir de que esté publicado; incluso, se ha dicho que la idea es que salga antes de fin de año. Y ahí hay un aspecto técnico que sería bueno aclarar.

El Impuesto a la Renta de no Residentes, al igual que el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas o el IRAE, son impuestos periódicos, es decir, que se consideran configurados al final del período: en el caso del IRPF y del IRNR, es al 31 de diciembre; en el caso del IRAE, es al cierre de los ejercicios económicos de las empresas. ¿Qué significa esto? Que si esta ley se publicara en noviembre de este año, se publicaría antes del cierre de ejercicio del IRPF y del IRNR, y eventualmente de la mayoría de las empresas, que por lo general cierran el 31 de diciembre. Entonces, al 31 de diciembre, este régimen ya estaría vigente y, por lo tanto, se aplicaría, no desde noviembre a diciembre, sino para todo el año fiscal, lo cual podría generar un ámbito de inseguridad. Hoy, alguien puede tener una sociedad panameña haciendo operaciones, por ejemplo, arrendando un inmueble, sobre la base del 10,5%. Si esto sale en noviembre, la consecuencia sería que, como el 31 de diciembre cierra el ejercicio y hay que ver cuál es la realidad normativa a esa fecha, la renta de esa panameña no sería del 10,5%, sino del 30,25%, si no me equivoco. Por lo tanto, surgen las siguientes preguntas. ¿Qué tiene que hacer? ¿Tiene que reliquidar? ¿Tiene que pagar la diferencia de lo que no pagó? ¿Cómo lo hace, si en última instancia los pagos de arrendamiento son vía retención?

Lo mismo podría pasar respecto a cualquier otro tipo de operaciones que se estuvieran haciendo con sociedades de este tipo, que al día de hoy están bajo un régimen tributario concreto. Por ejemplo, hoy, una panameña podría estar vendiendo un campo y tendría que estar pagando el IRNR, pero resulta que si esta norma sale antes del 31 de diciembre, esa panameña, como podría beneficiarse de una exoneración -el puente de plata, como se ha denominado a nivel del Ministerio de Economía y Finanzas al período comprendido desde la vigencia de la ley hasta el 30 de junio de 2017-, tendría derecho a que le devolvieran los impuestos que pagó hoy. Puede ser, está bien. En ese caso, podría ser beneficioso para el contribuyente y no tan así para el fisco. En el otro caso, sería a la inversa, pero con la enorme dificultad del Estado para recaudar. Tal vez, podría ser una solución que la vigencia de este proyecto de ley, con independencia de cuándo se sancione y se

convierta en norma jurídica, sea a partir de ejercicios iniciados desde el 1º de enero de 2017. De esta manera, se sabe que el ejercicio que está corriendo no va a sufrir modificaciones, sin perjuicio de las exoneraciones; no hay problema en establecer exoneraciones que puedan regir a partir de ahora.

Si se quiere establecer un sistema beneficioso, reconociendo la distorsión de esto -un cambio importante en las reglas de juego-, incorporando un régimen exoneratorio hasta el 30 de junio, se puede hacer. Es decir, estableciendo que las exoneraciones regirán a partir de ahora. En definitiva, una exoneración no genera incertezas jurídicas, y es razonable. La verdad, es un cambio drástico muy importante.

Cuando se aplicó la reforma tributaria del año 2007, claramente existían las panameñas, existían los países de baja o nula tributación, igual que ahora; no es ajeno a nadie. En definitiva, nuestro régimen tributario optó, en general, para cualquier no residente, por establecer un régimen especial bajo el Impuesto a la Renta de no Residentes, con alícuotas y bases de cálculos diferentes a la de las entidades locales, salvo que esas entidades extranjeras tuvieran establecimiento permanente. Esa fue la solución.

A casi nueve años de la reforma tributaria, se está llevando a cabo un cambio radical respecto de esos no residentes. Se está diciendo que aquel 12% o 10,5% pasará a ser de 25%, como piso, y hasta de un 30,25%. Entonces, es un cambio muy importante.

Es razonable que se establezca un régimen de exoneración que puede regir desde ahora o para el ejercicio en curso, porque eso no genera una incerteza jurídica, como sí la provocan los cambios más gravosos, o sea, un régimen nuevo con aumento de tasas y todo lo vinculado con la presunción de rentas de fuente uruguaya para importaciones, que entendemos superabundante, porque nuestro país ya tiene mecanismos para controlar abusos de sobreprecios. Si una empresa uruguaya tiene una controlada en el exterior, en un paraíso fiscal, y compra a esa controlada a un precio muy alto, ficticio, para tener un costo alto y que su renta en Uruguay sea baja, el país ya tiene antídotos para eso. Me refiero a la denominada norma candado, prevista en los artículos 19 y 20 del IRAE -podemos decir que es un invento uruguayo-, que es una norma antielusiva muy eficaz, y más todavía la normativa vinculada con precios de transferencia. Hoy, ese tipo de operaciones están neutralizadas. Entonces, ¿es necesario agregar que si mañana se hace todo eso, el 50%, como mínimo, del ingreso que obtenga esa panameña se va a considerar de fuente uruguaya? Me parece que es demasiado severo. No sé si hay otros países en el mundo que puedan tener esto; lo desconozco.

Quizás sería prudente sentarse y analizar esto con detenimiento.

SEÑOR BLANCO (Andrés).- Me voy a concentrar, fundamentalmente, en aquellos aspectos que me parecen criticables u objetables del proyecto de ley, así como también haré alguna reflexión para aclarar algunas aristas importantes.

Este proyecto de ley, en caso de ser sancionado, no regirá en forma aislada, sino que formará parte de una cadena muy importante de acuerdos internacionales que ha firmado y que sigue firmando Uruguay; será un eslabón en una cadena de una cantidad de normas fiscales vigentes en nuestro país. Ubicarlo en ese contexto general me parece que es algo trascendente para clarificar la discusión y hacer más fructífero el debate.

En primer lugar, empezaré por el Capítulo I del proyecto de ley. En el artículo 1º, que establece las obligaciones de informar, hay una previsión de que las instituciones financieras tienen que informar los saldos de las cuentas y las rentas. La palabra "rentas" es, ciertamente, ambigua. Linealmente, uno puede pensar que se está refiriendo a los intereses generados por las cuentas, pero no necesariamente es así. Es decir, los intereses no agotan el elenco de rentas que se pueden generar como consecuencia de una colocación bancaria; puede haber rentas por la cesión de un depósito, por la diferencia entre el precio pagado y el depósito cedido, puede haber rentas por una operación de cambio de moneda realizada a través de una cuenta bancaria, etcétera. Por tanto, hay muchas operaciones que pueden generar una renta para el titular. Es muy amplio el concepto de renta. Entonces, creo que sería una buena cosa que en el proyecto de ley se precisara cuál es el alcance del término "renta", y no dejarlo librado a la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo.

En segundo término, las informaciones automáticas que van a suministrar las instituciones financieras a las administraciones uruguayas para que luego sean manejadas, sobre todo a efectos fiscales, están insertas en un conjunto de información que en virtud de acuerdos de intercambio de información que ha ratificado y sigue ratificando Uruguay permanentemente, van a ser accesibles también para administraciones extranjeras. El

problema que advierto -también lo han advertido varios compañeros docentes de la Facultad de Derecho- es que las obligaciones internacionales que asume Uruguay en materia de intercambio automático de información pueden colisionar con ciertas disposiciones de la Constitución de la República, con la forma en que tradicionalmente se ha entendido por la doctrina y la jurisprudencia uruguaya ciertas disposiciones de nuestra Carta. En particular, nuestra doctrina y la jurisprudencia de nuestro país, desde hace mucho tiempo, han sostenido en forma muy firme que todo acto administrativo, expreso o implícito, que causa perjuicio a un particular, tiene que estar precedido en su dictado a una vista previa dada a esa persona afectada por el acto administrativo, para que la persona pueda decir cualquier cosa respecto a ese posible acto que se está dictando. Esto incluye a los intercambios de información, porque estos no son absolutos; puede ser que se esté solicitando una información que no está prevista en el acuerdo en cuyo marco se pide la colaboración a la administración uruguaya o puede ser que el tipo de información no sea susceptible de suministro a una administración extranjera. Entonces, para colmar la posibilidad de que se estén vulnerando derechos individuales en esos aspectos es que existe la figura de la vista previa. Incluso, hay recomendaciones de la OCDE que así lo indican. La pretensión de OCDE es que los intercambios de información automáticos sean verdaderamente automáticos. Es decir, que no haya una vista previa a los particulares antes del suministro de información.

Quiero sentar la advertencia de que Uruguay está asumiendo acuerdos de información automática que van en contra de la doctrina y de la jurisprudencia respecto al alcance de la Constitución uruguaya, lo cual podría determinar objeciones de constitucionalidad a esas leyes, una vez que se incorporen como instrumentos de ratificación a la legislación interna de nuestro país o interpretaciones posteriores por parte de la doctrina o de los tribunales en cuanto a que las obligaciones asumidas en ese tratado son sin perjuicio de las disposiciones constitucionales internas de Uruguay, que, obviamente, ningún tratado puede vulnerar. Este último comentario refiere a un efecto colateral que tienen los intercambios de información.

En lo que tiene que ver con el Capítulo II, relativo a la identificación de los beneficiarios finales de las entidades, creo que es una actitud positiva, aceptable. No podemos olvidar que las personas jurídicas, las sociedades, en sí mismas no existen en la vida real como tales: detrás de cualquier persona jurídica siempre hay una o más personas físicas. De todas maneras, creo que, tal como está previsto el proyecto de ley, desde el punto de vista de nuestro país, hay algunas situaciones relevantes que se están escapando. Por ejemplo, el proyecto de ley menciona a las entidades residentes como obligadas a suministrar información acerca de quiénes son sus beneficiarios finales, vale decir, a las personas jurídicas uruguayas y a las entidades del exterior, no residentes, que tengan un establecimiento permanente en Uruguay o cuya dirección efectiva esté en el país. Las otras entidades no residentes no están obligadas a identificar su beneficiario final, y me parece que este es un déficit, porque la definición de establecimiento permanente que tiene nuestra legislación tributaria es relativamente restringida. Por ejemplo, una sociedad extranjera, constituida en el exterior, cuyos socios sean, en su totalidad, personas del exterior, que tenga todos sus activos en el país, pero que no posea un lugar fijo de negocios en el Uruguay -por ejemplo, que sea solo propietaria de inmuebles-, no es considerada titular de un establecimiento permanente. Y si su dirección o todos sus socios están ubicados en el extranjero, su sede tampoco tendrá dirección efectiva en el país, aunque es evidente que el corazón de sus actividades económicas, por lo menos de esa entidad, está en nuestro país. Sin embargo, por este proyecto de ley, esas entidades no residentes no están obligadas a informar su beneficiario final. Claramente, me parece que este es un déficit de esta iniciativa.

Por otro lado, entre las excepciones para las entidades obligadas de informar quiénes son sus beneficiarios finales, la ley hace referencia -además de a algunos casos bastante obvios, como sociedades de hecho, sociedades agrarias y otras sociedades locales- a aquellas entidades residentes o no residentes cuyas participaciones coticen en Bolsas de Valores nacionales o del exterior, reconocidas internacionalmente, cuyos títulos estén a disposición inmediata de quienes los quieran comprar y otras disposiciones semejantes. Me parece que esto es muy saludable; está muy bien que esas entidades sean liberadas de la obligación de informar el beneficiario final, porque cuando se da esa situación -de que las acciones cotizan en bolsa-, razonablemente no es posible identificar al beneficiario final por el régimen de negociación que tienen las acciones en las Bolsas de Valores. Sin embargo, en el proyecto de ley no está previsto el caso en el cual una sociedad uruguaya o extranjera no residente, obligada a informar su beneficiario final, no sea la que cotiza en la Bolsa de Valores nacional o del extranjero, pero sí lo haga un socio o alguno de los que están en la cadena de titulares hacia arriba. Por otro lado, la ley establece que el beneficiario final tiene que identificarse, precisamente al final de toda la cadena de titulares -personas físicas o jurídicas-, pero si en el medio de esa cadena o inmediatamente después de la sociedad uruguaya o de la sociedad no residente obligada a informar,

hay una entidad que es la que cotiza en bolsa, también se hace imposible identificar al beneficiario final. Sin embargo, en esos casos, no está previsto en el proyecto de ley que haya una liberación de la obligación de informar. Me parece que eso debería ser tenido en cuenta, porque a las entidades que estén en esa situación les va a resultar muy difícil, por no decir imposible -en algunos casos-, identificar quién es su beneficiario final, tal como lo define la ley: las personas físicas -estrictamente- que tengan, por lo menos, el 15% del capital de la sociedad o -de otra manera- que tengan su control. Uno podría decir que es probable que cuando se dé una situación de esa índole, la titularidad final de los beneficiarios tenga tal grado de dispersión que determine que la mayoría tenga participaciones inferiores al 15%; es posible, pero no necesariamente tiene por qué ser así.

En cuanto al régimen fiscal especial que se establece para las sociedades de baja tributación -uno tiende a pensar en las panameñas, porque es el caso más notorio, pero no son las únicas-, hay que tener presente en qué contexto, en qué estructura impositiva -sobre todo, el Impuesto a la Renta de los no Residentes- se insertan estos cambios. Cuando se hizo la reforma tributaria -que entró en vigor en el año 2007-, se crea el Impuesto a la Renta de los no Residentes, con una tasa impositiva bastante inferior a la del IRAE. Precisamente, ese impuesto tiene una tasa básica del 12% -si bien hay algunas tasas menores-, mientras que la del IRAE es del 25%. Por supuesto que el monto imponible es distinto -el IRAE se aplica sobre la renta neta y el IRNR sobre la renta bruta-, pero las tasas son divergentes. Esta situación, de por sí, crea un escenario propicio para el manejo artificioso -digámoslo así- de las estructuras jurídicas a efectos de pagar menos impuestos en el Uruguay. Imaginemos una actividad cualquiera que se desarrolla con pocos gastos; por ejemplo, la de ser propietario de inmuebles para vender, para dar en arrendamiento o tener colocaciones financieras. Si uno desarrolla esa actividad en Uruguay, a través de una sociedad uruguaya, va a estar sujeto al IRAE con una tasa del 25%. La tasa efectiva medida con respecto al ingreso bruto no va a ser del 25%, porque hay algún gasto deducible, pero no va a ser muy inferior a ese porcentaje, porque al haber pocos gastos deducibles, la mayor parte de la renta va a estar gravada, y el gravamen prácticamente se va a convertir en un impuesto a la renta bruta o al ingreso bruto. Mientras tanto, si uno realiza exactamente la misma actividad, utilizando una sociedad constituida en el extranjero, la tasa del impuesto va a ser del 12%; o sea, menos de la mitad. ¿Por qué se da este fenómeno? Porque el criterio básico que utiliza la ley uruguaya para definir lo que es un no residente, y un residente por añadidura, en cuanto a las personas jurídicas, atiende exclusivamente al criterio formal del lugar de constitución de la sociedad. Y creo que ese es el núcleo del problema. Cuando se hizo la reforma tributaria en el Uruguay en el año 2007, se definió al residente y al no residente, persona jurídica, en función del lugar de constitución de la sociedad y no de su dirección efectiva ni de dónde está el centro de su actividad económica o de sus intereses económicos, con un criterio estrictamente formal. Y aquí viene lo importante para el proyecto de ley que hoy se está proponiendo a este Parlamento. En este proyecto de ley, ese criterio general no se modifica: sí se castiga fiscalmente de manera muy fuerte a las sociedades constituidas en países de nula o baja tributación, pero no se cambia el criterio de definición de lo que es un residente y un no residente. Por lo tanto, las condiciones para que residentes uruguayos utilicen sociedades del exterior para disminuir artificialmente el impuesto en Uruguay se mantiene, no ya con sociedades de baja tributación -no con sociedades panameñas, ni de las Islas Vírgenes, de Gibraltar o similares-, sino con sociedades de otros lugares, por ejemplo, España, Inglaterra, Norteamérica o del país que sea, con tal de que no sea calificada como sometida a un régimen fiscal de baja tributación.

Me parece que este es un problema importante, porque el proyecto de ley se está enfocando en un punto que saltó a la luz pública por su notoriedad, pero la conclusión que saco es que no se trata de una iniciativa tendiente a favorecer la recaudación del fisco uruguayo, sino a contener la utilización de sociedades ubicadas en paraísos fiscales. Esto se hace no solo en beneficio del fisco uruguayo, sino también, eventualmente, de fiscos extranjeros. O sea que este no es un proyecto de ley inspirado en la necesidad de proteger preponderantemente los intereses de la administración fiscal uruguaya. Sí se ajustará a estándares internacionales, pero en materia de fiscalidad no están decididos en función de los intereses de los países periféricos, como Uruguay. La OCDE define sus estándares, parámetros y requisitos para todo el mundo en función de los países que predominan en ella, fundamentalmente Estados Unidos y los de Europa, y no de los países periféricos. Este proyecto va en esa línea y no en la de defensa de los intereses fiscales de nuestros países, en particular, los de Uruguay.

Me gustaría hacer algunas reflexiones sobre el capítulo de modificaciones al régimen fiscal para las sociedades de baja tributación. Tanto para el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas como para el IRAE, el proyecto propone que se consideren de fuente uruguaya las rentas derivadas de las ventas de participaciones en el capital de sociedades residentes o constituidas en países de baja tributación. Creo que

esta norma es, en el mejor de los casos, peligrosa, porque puede dar lugar a considerar que la enajenación de participaciones en el capital de sociedades constituidas en el exterior que no sean de baja tributación no sean de fuente uruguaya. Y vuelvo al ejemplo que puse recién. El proyecto de ley establece que cuando una sociedad en un país de baja tributación tenga más del 50% de sus activos en el país, las rentas derivadas de la venta de sus acciones van a ser consideradas uruguayas y serán gravadas por el IRAE o por el IRPF. Sin embargo, para una sociedad constituida en el exterior con más del 50% de sus activos en Uruguay -incluso con el 100%-, que no está sometida a un país de baja tributación, la renta derivada de la venta de sus acciones no tiene ninguna previsión; el proyecto de ley guarda silencio. Todos sabemos cómo funciona la argumentación jurídica. Esto va a ser campo propicio para que mañana alguien interprete -creo que erróneamente- lo contrario: como hay una previsión expresa para las sociedades de baja tributación, quiere decir que para las otras no se paga nunca IRPF o IRAE cuando se venden acciones, aun en el caso de sociedades que tengan todos sus activos en el país. Creo que esta interpretación no es razonable. Sí me parecería razonable que se introdujera una solución de este tipo, pero de carácter general, es decir que para todas las sociedades no residentes que tengan más del 50% de sus activos en el país, las rentas derivadas de la venta de sus acciones se considerarán de fuente uruguaya.

Con respecto al Impuesto a la Renta de las Personas Físicas se amplía el elenco de renta de fuente extranjera que está gravada a las que se obtengan a través de participaciones en el capital de entidades de baja tributación. Hoy esas rentas están limitadas a las de capital mobiliario -intereses, dividendos y similares-, y si este proyecto se convierte en ley, estaría ampliando el elenco de rentas gravadas a aquellas rentas obtenidas a través de entidades de baja tributación por residentes uruguayos por concepto de rentas de capital en general y también los incrementos patrimoniales, es decir de la venta de bienes. No me parece mal la solución que propone el proyecto que, en ese caso, transparenta la sociedad de baja tributación, esto es, hacer que el residente uruguayo compute esa renta como gravada, sin necesidad de que la entidad distribuya dividendos, o sea, con la sola generación de la renta en cabeza de la sociedad extranjera. Pero me parece que, sin llegar a la transparencia, también se podría extender esta solución a otras entidades que no sean de baja tributación. Concretamente, a rentas de capital inmobiliario, a rentas por incrementos patrimoniales obtenidas por residentes uruguayos a través de sociedades que no son sometidas a regímenes de baja o nula tributación.

También voy a hacer alguna reflexión adicional sobre las normas de precio de transferencia. Al final del proyecto hay algunas modificaciones al régimen del IRAE. Desde el año 2012, este Parlamento en forma legítima -como toda decisión de los representantes del pueblo uruguayo- decidió modificar la ley de creación del IRAE, autorizando a la administración fiscal a suscribir acuerdos anticipados de precios en materia de precios de transferencia, tal como figura en el artículo 44 bis del Título 4 del Texto Ordenado. ¿Qué fue lo que votó el Parlamento uruguayo? Los acuerdos anticipados de precios se hacen entre la administración fiscal uruguaya y una empresa, seguramente multinacional. Esa empresa va a declarar sus costos y sus ingresos con operaciones con empresas vinculadas, y va a fijar su nivel de tributación en base a esos costos acordados convencionalmente entre el fisco y la empresa. En otras palabras: se autoriza a que el nivel de imposición de las empresas multinacionales sea acordado convencionalmente entre la administración fiscal uruguaya y esas empresas. Esto tiene connotaciones muy graves porque el impuesto que pagan estas empresas ya no depende solo de decisiones que tomen este Parlamento respecto al contenido de la ley tributaria, sino de acuerdos que se firmen ente la administración fiscal y las empresas. La modificación que se quiere introducir en este proyecto de ley refiere a que en esos acuerdos podrán participar además del fisco uruguayo y las empresas multinacionales, las administraciones fiscales extranjeras. Entiendo que esa sería una norma inconveniente. Ya me lo parece que se fije convencionalmente el nivel de imposición de una empresa multinacional, pero ahora, los niveles de imposición van a ser fijados convencionalmente, no solo entre la administración fiscal uruguaya y una empresa extranjera, sino también con la participación de una administración fiscal extranjera.

Por último, suscribo lo que decía el doctor Sebastián Arcia respecto a la retroactividad implícita que puede tener la ley; resulta recomendable que se introduzca alguna modificación para revertir ese problema.

SEÑOR POSADA (Iván).- Agradecemos la exposición de los invitados y los aportes que han hecho al proyecto de ley que estamos considerando.

En la medida en que se han establecido una serie de consideraciones en relación a los distintos capítulos que integran el proyecto, creo que sería oportuno que nos pudieran enviar una redacción alternativa a los artículos a los que se han referido concretamente, o que sugieran las modificaciones a realizar. Sería de gran utilidad para la Comisión contar con este tipo de aporte a la hora de la consideración del proyecto.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Me sumo al agradecimiento a quienes hoy nos visitan y nos ayudan a valorar y comprender este proyecto de ley, que para nosotros es bastante árido y complejo.

En primer lugar, quisiera solicitarles -sin comprometerlos a que lo hagan- algunas valoraciones sobre algunos aspectos generales.

Algunos tributaristas han dicho que proyectos como este -algunos de los cuales ya se han ido aprobando; este se suma a ellos- agreden garantías individuales, exceden las obligaciones que Uruguay contrae a través de los convenios internacionales, que presionan mucho a nuestra legislación y obligan a hacer cambios -no todas las legislaciones de otros países se van adaptando, pero Uruguay ha elegido ese camino-, pero algunas van más allá. Estas afirmaciones no dejan de ser subjetivas, pero quisiera saber si tienen alguna valoración en ese sentido, aunque es muy respetable si les parece que no es conveniente hacerlas.

En segundo término, quisiera saber cómo creen ustedes que afecta o podría afectar al país esto que se ha dado en llamar la "muerte de las panameñas", ese estímulo que existe para que operen en el país algunas sociedades que se radican en lugares de muy baja o nula tributación, que probablemente, tengan algún beneficio para nuestro país.

En tercer lugar, me gustaría saber cuál es el alcance que le atribuyen a los artículos 16 y 17, que establecen que no les es oponible a la Dirección General Impositiva y a otras entidades financieras el llamado "secreto bancario" para saldos de cuentas y rentas al finalizar el ejercicio, en tanto algunas manifestaciones que han sido realizadas a nivel público por parte de autoridades bancocentralistas en algún momento, se refirieron a la partida de defunción del secreto bancario. Me gustaría saber si entienden que esto es así, o va en camino a serlo.

Voy a hacer algunas consideraciones y preguntas respecto a algunas afirmaciones que se han hecho.

Coincido con el problema que establece el Capítulo II que, de hecho, genera una retroactividad y un cambio de reglas de juego al finalizar un ejercicio, que no es conveniente. Eso es lo que pasó con el ajuste por inflación, decretado el 29 de diciembre, en ejercicio de una potestad que tiene el Poder Ejecutivo, pero que no es recomendable al final de un ejercicio.

El artículo 54 de este proyecto de ley que estamos analizando, que refiere a un cambio en el artículo 14 del Título 8 del Texto Ordenado 1996, establece una modificación en la tributación del IRAE para "las rentas obtenidas por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación […]", y lo pasa al 25%.

En este caso, obviamente no establece plazo de vigencia y, por lo tanto, en consonancia con lo afirmado anteriormente, va a entrar en vigencia con todo el Capítulo II, cuando entre en vigencia la ley. Lo que sucede es que este texto está absolutamente calcado del artículo 169 de la rendición de cuentas, que establece la misma renta con la misma redacción, con la diferencia de que ese artículo empieza diciendo: "Sustitúyase, con vigencia 1º de enero de 2017 […]".

Consultamos a las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas y del Banco Central del Uruguay acerca del porqué de esto y nos dijeron que era para que se aprobara primero. Me gustaría saber su opinión, porque creo que ahí hay dos criterios diferentes, porque la rendición de cuentas también se va a aprobar antes del 1º de enero; la rendición de cuentas tiene plazos constitucionales que nunca pasarán más allá del mes de octubre, tenga el trámite que tenga. Saldrá del Senado a finales de setiembre, vendrá a la Cámara de Diputados -donde tendrá un plazo breve- y, seguramente, a finales de octubre estará en vigencia; tal vez, antes. Sin embargo, la ley habla del 1º de enero. Acá no lo establece, en general ni en particular, para una norma que está consagrada allí.

Con respecto al contenido del artículo 54 del proyecto de ley que tenemos a consideración, no terminé de entender las afirmaciones que se hacían al final, porque es cierto que hay una tributación diferente para aquellos que surgen en países de baja tributación a los que no lo son: unos pagan el 25% y otros pagan el 12% de la renta bruta. Parece ser consistente con la idea de castigar no a las sociedades residentes o no residentes, sino a aquellas que residen en jurisdicciones de baja o nula tributación. Si viene una sociedad española, va a ser considerada como lo fue hasta ahora, y tendrá que hacer frente a una renta bruta del 12%. A las que se castiga -de algún modo para desestimularlas- es a aquellas que están radicadas en países de baja o

nula tributación, con las que Uruguay parece no querer tener mucho vínculo. Entonces, quiero saber si las observaciones que se hacían a esta dualidad de criterios contemplaban esta idea.

Por último, quiero confirmar algo. El Capítulo II parece no surgir del convenio firmado con Uruguay; es un agregado que se introduce por parte del Poder Ejecutivo en un proyecto de ley que tiene como motivación incorporar normas para el intercambio de información automática y cumplir con ese convenio, pero agrega otros aspectos. Quería confirmar si esto es así o, de algún modo, queda condicionado al convenio que firmamos y está en proceso de ratificación.

SEÑOR BLANCO (Andrés).- Respondiendo al planteo del señor diputado Posada, sin duda, podemos suministrarles un texto con algunas sugerencias, con el valor que ello tiene para enriquecer la discusión.

En cuanto a la pregunta del señor diputado Gandini acerca de si estas ofensivas de normas OCDE, en algunos casos vulneran garantías, efectivamente es así. El ejemplo que les puse al principio de mi exposición con respecto a la vista previa del intercambio de información automática es un ejemplo claro de ello. Es más: si los señores diputados observan las normas que dictó Uruguay luego de empezar a suscribir los acuerdos de intercambio de información, verán que nuestro país tiene un decreto reglamentario que reguló el procedimiento administrativo para el intercambio de información. En dicho procedimiento administrativo está contemplada la vista previa, en línea con lo que ha sido la tradición de la doctrina y la jurisprudencia uruguayas, como garantía para la persona cuya información es suministrada. Sin embargo, es un hecho que se están produciendo presiones y objeciones de OCDE a que Uruguay haya adoptado un reglamento de ese tipo. Esto ha sido manifestado en distintos eventos por parte de funcionarios de la administración fiscal uruguaya.

Ciertamente, hay algunas opiniones que personalmente no comparto que sostienen que en el intercambio de información no es necesaria la vista previa porque el acto de suministro de información no causa lesión. Ese es un punto de vista que debo mencionar aquí porque ha sido expresado, aunque reitero que personalmente no lo suscribo.

Me parece particularmente fuerte el efecto lesivo de las garantías individuales cuando se produce un intercambio automático. Si se cumple a cabalidad el requisito de intercambio automático, ese efecto se va a dar salvo que se interprete la obligación de intercambio de información de los Estados en sentido amplio -al respecto también hay alguna literatura doctrinaria, no en Uruguay, pero sí en el exterior-, lo que no puede ser contradictorio con disposiciones constitucionales del país. Ese es un ejemplo.

Otro ejemplo que surge del acuerdo OCDE que firmó Uruguay es la colaboración para el cobro de las deudas. Si uno lee fríamente el texto de ese acuerdo parecería que si cualquier administración fiscal extranjera hiciera un requerimiento para iniciar un juicio ejecutivo contra un deudor de su administración que tenga bienes en Uruguay, o inclusive para adoptar medidas cautelares aquí, sin más trámite y sin tener la posibilidad de analizar absolutamente ningún extremo que justifique esas medidas cautelares o ese juicio ejecutivo, nuestro país tendría que cumplir con ello. Hay una reserva de Uruguay al acuerdo, pero también tiene carácter ambiguo ya que dice que Uruguay se reserva el derecho a no hacerlo, lo que no quiere decir que no lo vaya a hacer. Entonces, el problema que me planteo es qué va a pasar si un día la administración fiscal uruguaya decide hacerlo en determinado caso y el requerimiento que se le pide para adoptar una medida cautelar, por ejemplo, no cumple con ningún requisito exigible en nuestro país a ese fin, o se plantea que el juez uruguayo no puede examinar absolutamente nada y tiene que limitarse a ser un homologador del pedido de medida cautelar solicitada por una administración fiscal extranjera. Eso son ejemplos puntuales que podríamos discutir más.

El señor diputado Gandini muy gráficamente se refirió a la muerte de las panameñas y de las sociedades de baja tributación. Efectivamente, parece que este proyecto va en esa dirección. Es difícil evaluar el efecto que puede tener en la economía uruguaya. Personalmente, tengo la sensación de que el propósito que tiene la utilización de sociedades de baja tributación en Uruguay es estrictamente fiscal, es decir ahorrar impuestos. Entonces, me parece que si las personas que quieren invertir en Uruguay están interesadas en tener rentabilidad por actividades productivas reales no van a dejar de hacerlo por que exista un régimen fiscal más gravoso para las panameñas.

El señor diputado Gandini también se refirió al problema de la vigencia, y efectivamente debemos reconocer que es un inconveniente. Creo que es muy recomendable que se sanee de antemano la contradicción que hay entre el proyecto de ley de rendición de cuentas y este porque de lo contrario va a generar dificultades.

Con respecto al problema de la diferencia de tasas con las sociedades extranjeras quisiera hacer una aclaración y por eso decía que esto debe ubicarse en el contexto de qué se entiende por un no residente, porque esa sociedad española, italiana o de cualquier otro lugar que no está radicada en un país de baja tributación puede ser utilizada de manera artificiosa, ya que, según el criterio puramente formal que utiliza la ley uruguaya para definir una entidad no residente, detrás de ella y no sometidos a un régimen de baja tributación puede haber uruguayos con activos e intereses exclusivamente en nuestro país. Por tanto, ese puede ser un vehículo para que se eluda el impuesto uruguayo. Además, hay que tener en cuenta que, dejando de lado los regímenes de baja tributación que poseen los países centrales -España, Estados Unidos y otros países los tienen-, en esos lugares también existen exoneraciones o beneficios fiscales parciales para ciertas actividades, que pueden ser aprovechados artificiosamente por sujetos uruguayos o personas de otros países para no pagar el impuesto o para disminuirlo, tanto acá como España. Ciertamente, esto ha sido considerado en la doctrina y en los tratados internacionales bajo la figura que se conoce como el abuso del tratado para evitar la doble imposición, pero personalmente reitero que creo que sería más saludable cambiar el criterio de definición de no residente por otro como, por ejemplo, el de la sede de dirección o la sede de los intereses vitales. Además, hay otro punto a tener presente y es que el criterio formal del lugar de constitución de la sociedad no es el utilizado mayoritariamente a nivel mundial, aunque Uruguay lo adoptó, al igual que otros países.

El señor diputado Gandini también se refirió al beneficiario final, que se introdujo en este proyecto de ley sin estar previsto en el acuerdo de OCDE, lo cual es cierto. En esta iniciativa se están introduciendo disposiciones que no surgen de acuerdos suscritos por Uruguay ni de obligaciones asumidas por el país, por lo que se propone ir más allá de los compromisos internacionales asumidos hasta el momento.

SEÑOR ARCIA (Sebastián).- Con respecto a la violación de garantías o derechos suscribo lo expresado por el doctor Blanco respecto de la ausencia de vista previa en el intercambio automático, por citar algo obvio y, en última instancia, el destino que pueda tener esa información en manos de fiscos extranjeros. Todo resulta obvio, pero el intercambio automático es a nivel de fiscos para que procesen esa información y, eventualmente, evalúen el cumplimiento o no de las obligaciones tributarias, con lo cual seguramente podrá haber personas que sean objeto de investigaciones o inspecciones y que en el momento inicial de los respectivos procedimientos inspectivos no estarán enteradas de ello; eventualmente, algún fisco podrá estar mirando información suministrada por el fisco uruguayo sin que se enteren.

El secreto bancario también está vinculado con este asunto y tiene que ver con la inquietud manifestada por el señor diputado Gandini con respecto a los artículos 16 y 17, pero esto no es la muerte del secreto bancario; ni tanto, ni tan poco. No hay duda de que es una flexibilización del secreto bancario que a nivel tributario ha tenido sucesivas flexibilizaciones. Podemos manejar como punto de partida la reforma tributaria de la Ley Nº 18.083 y modificaciones posteriores y esta sería una nueva flexibilización limitada a saldos y rentas, según ese concepto bastante ambiguo que mencionaba el doctor Blanco.

En definitiva, si hoy la administración quiere conocer operaciones concretas que hizo un contribuyente durante el año, como por ejemplo el dinero que tenía en julio de 2016 o cuánto depositó o retiró, eso sigue amparado por el secreto bancario, y la única forma que tiene la administración fiscal de obtener esa información es a través del mecanismo previsto en el artículo 54 de la Ley Nº 18.083. Es decir que, en definitiva, esto no es la muerte del secreto bancario aunque, sin duda, implica una flexibilización importante. Es más, creo que el artículo 16 de este proyecto de ley lo ratifica, cuando en el artículo 25 del Decreto Ley Nº 15.322, es decir, la ley de intermediación financiera, que consagra el secreto bancario, establece que no puede ser oponible por los bancos a la administración fiscal, a los efectos de lo dispuesto por la presente ley. Entonces, obviamente, mañana un banco no podrá negar el envío de la información automática, o sea, los saldos de todos sus clientes, a la administración fiscal, so pretexto del artículo 25, pero sí un banco debe negarse a dar información, por ejemplo, de una operación concreta realizada en medio de un ejercicio económico. Esto surge clarísimo del artículo 16

Como decía en la primera parte de mi intervención, esto se vincula con lo establecido en el artículo 17, que extiende esto al resto de las entidades -fondos de inversión y demás- que también gozan del secreto bancario, porque su normativa indica que están amparados por el artículo 25 o porque tienen una normativa particular sobre el secreto. Lo que establece el artículo 17 es que estas entidades tampoco podrán oponer el secreto bancario por referencia, ni ningún otro tipo de secreto a la administración fiscal. Personalmente, entiendo que es a los efectos de lo dispuesto por esta ley. Es decir, si un fondo de inversión o cualquier otra entidad financiera hoy goza de secreto, a la hora de brindar información sobre saldos y rentas ese secreto no es oponible. Si mañana el fisco quisiera averiguar algo más, que no sea el saldo de fin de año, por ejemplo, el saldo al día anterior a fin de año, obviamente, no podrá invocar el artículo 17.

Esa es mi opinión sobre este punto. Creo que es lo razonable; de lo contrario, habría una discriminación, porque para los bancos se sigue aplicando el secreto bancario, salvo en la excepción puntual de esta ley, y para el resto estaría totalmente levantado para cualquier cosa. No tiene sentido. Sería un trato totalmente discriminatorio que no tendría justificación; habría entidades financieras clase A y clase B. Es decir, en el caso de un banco habría un nivel de protección diferente a si se trata de una administradora de fondo de inversión, a pesar de que esté regulada y controlada por el Banco Central. Eso no tendría lógica. Claramente, entendemos que la interpretación debe ser la misma para todo tipo de entidad financiera que goce de secreto.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Simplemente, quiero informar que el Poder Ejecutivo envió una modificación al artículo 17. Al final del artículo, se debe agregar: "para el ejercicio y las atribuciones consagradas en la presente ley".

SEÑOR ARCIA (Sebastián).- Esa modificación está ciento por ciento en sintonía con la interpretación que hacía y ratifica la respuesta que estaba dando al diputado Gandini en el sentido de que esto no es la muerte del secreto bancario. Si se llegara a la conclusión de que es la muerte del secreto bancario, eventualmente, habría otro nivel de cuestionamiento respecto de las garantías de los contribuyentes.

Con respecto a los efectos, suscribiendo lo que decía el doctor Andrés Blanco, obviamente, al día de hoy es muy difícil decir cuál será la consecuencia de esta normativa vinculada con la "muerte de las panameñas" -entre comillas-, por ponerle un título. Entiendo que esto debería ser analizado con mucho detenimiento, con mucha cautela porque, de alguna manera, estamos poniendo la picota a entidades de nula o baja tributación o a jurisdicciones. Reitero, no tenemos por qué hablar de un país; puede ser un determinado régimen dentro de un país. En última instancia, debemos tener cuidado de que no se aplique la máxima de ver la paja en el ojo ajeno y no la viga en el propio. Nuestro país, al igual que otros -me animo a decir, todos los países- tienen sistemas de atracción a la inversión extranjera, directa o indirectamente. Uruguay, dentro de su régimen tributario, tiene mecanismos de atracción a la inversión extranjera, según los cuales, esta inversión no paga o paga según un régimen más beneficioso.

Entonces, la pregunta es por qué Uruguay, como país importador de capital, como país pequeño que procura atraer inversión extranjera, que tiene sistemas o regímenes que favorecen fiscalmente la inversión extranjera, sale a hacer justicia en general contra los paraísos fiscales. Esa es una cruzada que ya fue definida por la OCDE en el año 1998, en su primer informe y, sin duda, potenciada a partir de abril de 2009. A nivel de la OCDE esto se justifica; tal vez, se pueden dar el lujo de ese juego medio particular de exigir a los demás lo que tal vez ellos no tienen. La pregunta es si Uruguay está en condiciones de jugar ese papel, es decir, si puede salir a "sancionar" -entre comillas- severamente los regímenes de nula o baja tributación, no con una finalidad de recaudar más, sino de castigar a los que no pagan en su país. No sé. La duda es si esto puede tener un efecto bumerán. Reitero que mañana alguien puede considerar este mismo proyecto, le puede encantar esta solución y decide hacer lo mismo, es decir, pide a su Poder Ejecutivo que liste paraísos fiscales o dé un concepto amplio de entidad de nula o baja tributación, como se sugiere. Tal vez, esa definición puede incluir algunos de los instrumentos que nosotros tenemos.

Esa es la gran duda que yo abro con respecto a este tema, sobre todo teniendo en cuenta que no hay un compromiso formal de Uruguay en este sentido. Si hubiera un compromiso formal, tendríamos el argumento del peso jurídico; en el acierto o en el error, estaríamos comprometidos. No es así.

Reitero, la definición de Impuesto a la Renta de los No Residentes, como decía el doctor Blanco con respecto a tener un régimen más beneficioso -obviamente, una sociedad extranjera que alquila un inmueble paga menos que una sociedad uruguaya; eso es aplicable para una panameña, para una italiana o del origen que

fuera-, fue una definición política que está enmarcada en generar un ámbito propicio para la inversión extranjera, porque tal vez entre lo que un extranjero tiene que evaluar estará también la carga tributaria, más allá de si el campo, el apartamento o el balneario es lindo o feo. Eventualmente, esa fue una definición. Hoy, seguimos teniendo esa definición, pero para unas sí y para otras no; reitero, "porque sos panameña". Se ratifica que esto no tiene una finalidad de recaudar más; si fuera así, tendría que ser genérico, para cualquiera. Es decir, una sociedad italiana que tiene un campo acá tendría que pagar lo mismo que una sociedad uruguaya. Eso es equidad. Sin embargo, no es así. Claramente, hay un trato discriminatorio para sancionar.

Olvidé comentar una cuestión técnica importante con respecto al artículo 54. Es una referencia que se repite en varias partes de la ley. Estoy hablando del artículo 54 del proyecto, pero esto se replica en una innumerable cantidad de artículos. Hace referencia a entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja tributación. Creo que hay un error técnico -entiendo que es un error, porque claramente no es la intención- en la redacción. Hay una redacción similar, si no me equivoco en el artículo 40, del Título IV, que tiene una redacción similar, pero no igual. El artículo 40 refiere a los precios de transferencia que se aplica a entidades no residentes, constituidas, domiciliadas o ubicadas en países de nula o baja tributación. Refiere a entidades no residentes que, a su vez, tengan alguna de esas características.

El artículo 54 -y el resto que dicen lo mismo- de este proyecto tiene una redacción diferente y habla de que se aplica para entidades residentes, constituidas o ubicadas en el exterior. O sea que si se da cualquiera de esas características, se aplica todo este Capítulo III. ¿Cuál es la consecuencia? Por ejemplo, hoy por hoy, si una sociedad panameña reformara su estatuto y se redomiciliara en Uruguay, pasaría a ser una sociedad uruguaya y, por lo tanto, ahí sí, en última instancia, se le estaría quitando ese estigma. Sin embargo, eso no es lo que dice el artículo 54. Imagínense una panameña que se redomicilia en sociedad anónima uruguaya, con acciones nominativas, todo bien clarito y transparente. ¿Zafa de esto? No. Porque este régimen se aplica para "[…] entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas […]", se pueden dar cualquiera de las cuatro. Entonces, esa panameña redomiciliada, obviamente, ya dejó de ser residente panameño y pasó a ser residente uruguayo, o sea que esa condición no la va a cumplir, y la de domiciliada tampoco, porque se redomicilió en Uruguay; pero sí va a cumplir la de constituida, porque eso es como el lugar de nacimiento: se constituyó en Panamá y, por más que se redomicilie, seguirá constituida allí. Es decir que, de acuerdo con el texto de este artículo -más allá del espíritu- y de todas las referencias que se repiten de manera exactamente igual a lo largo de todo este proyecto de ley, esta panameña no zafa.

Entiendo que el espíritu no es ese. ¿Por qué? Porque, por otro lado, este proyecto de ley establece que las sociedades que se redomicilien y adopten la figura de la sociedad anónima están gravadas por Icosa, que es el Impuesto a la Constitución de las Sociedades Anónimas. Y ¿cuál es la finalidad? El Poder Ejecutivo, hábilmente, ante la posibilidad de que hubiera una andanada de sociedades extranjeras que se redomiciliaran, como al día de hoy el Icosa grava la constitución de sociedades uruguayas, decidió ampliar este Impuesto, para que cuando una sociedad panameña se "transforme" -entre comillas- en uruguaya, también lo pague. Está bien; pero eso es una interpretación que uno tiene que hacer de manera absolutamente ajena al texto del proyecto de ley.

Entonces, sugiero -y tomo el guante del diputado Posada en el sentido de hacer una redacción alternativa- que se mantenga lo que hoy establece el artículo 40 del Título IV, en el sentido de que, todo esto -más allá de las críticas que me merece-, como mínimo, se refiera a entidades no residentes que estén domiciliadas, constituidas o lo que fuera en el exterior, pero que sean no residentes. Porque ahí sí, la panameña redomiciliada sigue estando en la doble condición: ya deja de ser residente uruguaya. Esto es importante.

Y por supuesto que en esto de hacer una suerte de carrera contrarreloj con dos proyectos para ver cuál sale primero, más allá de que no es lo aconsejable en general desde el punto de vista legislativo, está explícita la voluntad de aplicar este régimen anti entidades de baja o nula tributación antes del 31 de diciembre, con toda la inseguridad que eso genera por lo que dijimos: esa retroactividad indirecta.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión les agradece por los aportes brindados y cualquier consideración escrita que nos puedan hacer llegar será bienvenida.

(Se retiran de sala los doctores Sebastián Arcia y Andrés Blanco, y la señora Felicia Blanco)

(Ingresan a sala la contadora Alejandra Barrancos, el doctor Leonardo Costa Franco y el contador David Eibe)

——La Comisión de Hacienda da la bienvenida a la contadora pública Alejandra Barrancos, especializada en precios de transferencia; al doctor Leonardo Costa, del estudio Brum & Costa Abogados; y al contador público David Eibe, especializado en tributación.

SEÑOR EIBE (David).- Muchas gracias por la invitación.

Quiero señalar que las apreciaciones que realice serán a título personal, porque presido el Consejo Honorario del Centro de Estudios Fiscales y no quiero que haya confusiones en ese sentido.

Este proyecto de ley se inscribe dentro de un nuevo contexto que hay a nivel internacional en materia de transparencia fiscal y, de algún modo, responde a obligaciones que el país ha asumido con organismos multilaterales, que se manifiestan en estas normas que se proyecta incorporar a nuestro ordenamiento jurídico. Ese nuevo contexto internacional tiene que ver con una nueva institucionalidad que hay en materia tributaria vinculada a las funciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -la OCDE- y a los nuevos roles que se le han ido dando desde la comunidad internacional, a partir de hechos económicos por todos conocidos como, por ejemplo, la crisis del año 2008. Esta crisis, que supuso la transferencia de importantes recursos de las tesorerías de los estados centrales a cierto grupo de empresas, particularmente financieras y de seguros, generó en esos países una fuerte presión política para controlar situaciones de evasión o de elusión tributaria a través de la utilización de jurisdicciones de baja o nula tributación. Es por ello que, a partir del año 2009 -que es cuando se celebra en Londres la reunión del Grupo de los 20-, la OCDE pasa a ser un organismo que ejerce un rol de mucho mayor contralor en la comunidad internacional en materia de transparencia, de intercambio de información, de control sobre el cumplimiento de determinados estándares internacionales.

En realidad, la OCDE es un organismo que desde mucho tiempo atrás venía trabajando en estos temas -a partir de la década de los noventa, con la conformación del Foro Global sobre Competencia Fiscal Nociva; a partir de la década de los dos mil, con la creación del Foro sobre Transparencia e Intercambio de Información-, pero hasta el año 2009 no había adquirido la fuerza institucional para ejercer esos mecanismos de control, porque carecía de poder coercitivo. Es con el espaldarazo de la reunión del G- 20 en Berlín, en abril de 2009, que la OCDE se transforma en el brazo ejecutor de esas políticas de control internacional.

Evidentemente, ese proceso ha sido muy exitoso porque la comunidad internacional se ha adherido casi en forma unánime -salvo algunas pocas jurisdicciones- a esos estándares en materia de intercambio de información y de otros aspectos.

Nuestro país ha desarrollado acciones vinculadas al cumplimiento de esos estándares internacionales ya desde la reforma tributaria, con la eliminación del régimen de las sociedades anónimas financieras de inversión y luego con una serie de medidas vinculadas a la adopción del estándar en materia de intercambio de información del artículo 26 del modelo de convenio de OCDE respecto a la flexibilización del secreto bancario, a efectos del intercambio de información en el marco de los convenios y a la creación de un registro de los accionistas de sociedades anónimas al portador.

Este es un proceso muy dinámico, que se va profundizando año a año y en el contexto actual las obligaciones que emanan de esta lógica multilateral, de esta no institucionalidad, tienen que ver con el intercambio automático de información financiera y con el cumplimiento de una serie de acciones denominadas BEPS, que tienden a limitar la erosión de las bases imponibles.

Es en ese contexto que podemos inscribir este proyecto de ley, que consta de cuatro capítulos. Un primer capítulo está vinculado con el intercambio automático en formación financiera y, más en general, con la obligación que las instituciones financieras tienen de proporcionar información a la DGI, tanto para sus fines internos como para fines de intercambio. Un segundo capítulo, que tiene que ver con la obligación de identificación de los beneficiarios finales de las entidades residentes y no residentes que tengan cierto vínculo con nuestro país. Un capítulo tercero que refiere a las medidas tendientes a desestimular la utilización de entidades de baja o nula tributación, y un capítulo cuatro, vinculado a ciertas disposiciones en materia de precios de transferencias.

Decía que este proyecto está vinculado al cumplimiento de los estándares emanados de esa nueva institucionalidad internacional. En rigor, alguna de estas medidas va más allá de esos estándares. Particularmente, tanto el Capítulo II, que refiere a las obligaciones de identificación del beneficiario efectivo y el Capítulo III, relativo a las operaciones con entidades de baja o nula tributación, obedecen a una lógica que, desde mi punto de vista, pone de manifiesto ciertas variaciones en la estrategia de inserción internacional de nuestro país.

Uruguay, en los últimos años, ha desarrollado una actividad de aproximación a la OCDE en múltiples aspectos, se ha integrado al comité de desarrollo, está participando en el comité de asuntos fiscales, en el foro que desarrolla actividades vinculadas a las acciones BEPS, y toda esa conducta tiene que ver con un estrechamiento de los vínculos con este organismo. Y, probablemente -no tengo elementos para decirlo porque eso forma parte de las políticas de gobierno-, se apunte a una integración plena del organismo en un futuro cercano.

Por supuesto que adoptar ese tipo de decisiones es de mucha significación para el país y el hecho de tener una actitud proactiva e ir más allá de lo que plantean los estándares, llegando inclusive hasta límites que exceden claramente las obligaciones mínimas de nuestro país, tiene beneficios y costos; seguramente así lo habrán evaluado las autoridades. Entre los beneficios, se destaca el estar a la vanguardia en materia de cumplimiento de este tipo de obligaciones y hacerlo en estrecha coordinación con la OCDE supone mejorar el clima de inversión, particularmente para las inversiones extrarregionales que aprecian mucho que el país cumpla con toda la normativa medioambiental en materia de lavado de activos y en materia de cumplimiento de lo que son las normas de trasparencia internacional. Pero, además, puede haber costos involucrados con esta actitud de ir hasta el límite del cumplimiento de estos nuevos estándares. Esos costos pueden tener que ver -y aquí vamos a un plano más regional- con el deterioro de ciertas condiciones de seguridad que tenían los inversores de la región, particularmente cuando utilizaban a Uruguay como un refugio para esas inversiones. No obstante, determinado tipo de sujetos que desarrollan actividad profesional en el área de la creación de sociedades, de suministro de servicios de administración, etcétera, una vez aprobado el proyecto, pueden tener una cierta desventaja respecto a otras jurisdicciones -eso es un hecho- pero esos perjuicios deben ser relativizados por aspectos de coyuntura y otros internacionales.

En el caso de los aspectos de coyuntura, quiero destacar que la situación regional actual no tiene nada que ver con la de hace dos o tres años. Actualmente, hay un proceso de blanqueo en Argentina que me hace presumir que muchas de esos activos no declarados van a aflorar. Presumiblemente, muchas estructuras montadas para generar una situación de reserva con respecto a esos activos van a quedar sin efecto, debido al propio peso de ese proceso de blanqueo en la Argentina. También es cierto que hay una resignación relativa de ventajas comparativas en la prestación de servicios profesionales, pero esa diferencia relativa con respecto a otros países va a ser de muy corto plazo. Parece claro que hay una convergencia internacional hacia la transparencia y que cierto tipo de prácticas van a quedar descartadas en todo el mundo.

Esta es la visión que tengo en cuanto a lo que puede ser el costo- beneficio de este tipo de medidas, tomando en cuento esa actitud tan proactiva en términos genéricos que ha desarrollado Uruguay, en su vínculo con OCDE y con el cumplimiento de los estándares como lo han manifestado algunas autoridades al decir que en algunos casos se está sobrecumpliendo, es decir que se está cumpliendo más de lo que los estándares mínimos requieren.

En términos concretos, con respecto a las medidas en sí mismas, el Capítulo I refiere a la normativa sobre secreto bancario; no voy a abundar demasiado porque lo habrán analizando. He observado algunas modificaciones aportadas por el Ministerio de Economía y Finanzas respecto a identificar a los beneficiarios efectivos, personas físicas, no solo cuando se tratara de sociedades de riesgo sino también cuando se tratara de entidades que tengan rentas pasivas por más del 50%. Creo que es una corrección adecuada porque eso puede involucrar a sociedades uruguayas que no deben ser calificadas como entidades de riesgo y, además, está en coordinación con lo que es el estándar internacional del Common Reporting Standard, que es el que establece ese tipo de medidas.

Con respecto al Capítulo II, que tiene que ver con la obligación de identificar a los beneficiarios finales en el caso de las entidades residentes y no residentes que tengan vínculos significativos con Uruguay, supongo que ya lo habrán abordado en forma extensa y no tengo comentarios significativos que aportar.

En cuanto al Capítulo III, que refiere al tratamiento fiscal a las operaciones con entidades de baja o nula tributación, en la medida en que correctamente se establece un régimen de transición para que aquellos que han utilizado estos instrumentos societarios puedan transferir sus activos, sin costo alguno desde el punto de vista tributario, a personas físicas o jurídicas que no tengan la calidad de entidades de baja o nula tributación, para favorecer este mecanismo, creo que sería bueno incorporar dos medidas. Una de ellas tiene que ver con la posibilidad de establecer un mecanismo ágil y sumario de "redomiciliación" de estas entidades al Uruguay. Creo que eso sería sano, iría en favor de la transparencia y sería una solución bastante similar a la que se adoptó cuando se habilitó la posibilidad de que las sociedades anónimas al portador se transformaran en nominativas. Me parece que esa sería una buena medida, que apuntaría a la transparencia y a proteger la base imponible nacional.

Una segunda medida que sería bueno adoptar pasaría por extender el período de aplicación del régimen de inclusión financiera para este tipo de transferencias hasta el 30 de junio, que es cuando vence, porque -después de las sucesivas prórrogas que ha tenido- a partir del 1º de enero de 2017. va a ser obligatorio que las trasmisiones de bienes inmuebles se realicen utilizando ciertos medios de pago y, obviamente, en muchos casos este tipo de entidades no tiene acceso a ese tipo de cuentas bancarias. Por lo tanto, se dificultaría la transparencia de las sociedades anónimas uruguayas, o personas físicas residentes, si se aplicase el régimen tal como está previsto en la ley de inclusión financiera. Entonces, en el mismo período en el que se habilita la trasmisión de esos bienes a las personas físicas o sociedades uruguayas que no son de baja o nula tributación, parecería razonable que no se aplicase la limitación del régimen de inclusión financiera tal como está diferido al día de hoy.

Esas son mis apreciaciones generales con respecto a este tema, sin perjuicio de que, por supuesto, quedo a la orden para cualquier aclaración que se requiera.

SEÑOR COSTA (Leonardo).- Como docente de la Universidad Católica, quiero agradecer especialmente la posibilidad de que nuestra institución sea escuchada a través de mis expresiones, si bien aclaro que tendrán carácter personal y no involucrarán a nadie más que a quien habla.

Hago mías las palabras del contador Eibe en cuanto a la introducción y al motivo de la iniciativa. Claramente, estamos en presencia de cuatro proyectos de ley en uno, que guardan una lógica que tiene que ver con estos nuevos estándares.

Con respecto al Capítulo I, no hay grandes observaciones a realizar, salvo que en el Common Reporting Standard se habla estrictamente de montos que están fijados, por ejemplo US$ 250.000, y aquí eso se deja librado al Poder Ejecutivo: me parece que debería establecerse algún límite en consonancia con esos estándares. Naturalmente, este proyecto de ley está enmarcado en esta situación, pero también será utilizado -y está bien que así sea- para la administración tributaria local respecto de residentes en Uruguay. Entonces, para dar seguridad a todos los contribuyentes, si no se quiere fijar un monto en el proyecto, me parece que no estaría mal que, por lo menos, se establecieran ciertas condiciones para el Poder Ejecutivo en ese sentido.

Mi segunda preocupación tiene que ver con la relación del fisco con el contribuyente local residente y con la necesidad de darle seguridad jurídica. El ideal hubiera sido que se aplicara directamente el monto del Common Reporting Standard, porque en todos los países se sabe cuál es.

Con relación al Capítulo II, relativo a la identificación de beneficiario final, tengo tres observaciones. La primera es que vamos a ir a un sistema en el que habrá dos tipos de sociedad con beneficiario final: sociedades al portador y sociedades nominativas. Técnicamente, no entiendo la razón de mantener a las sociedades con acciones al portador; me parece que en Uruguay carecen de sentido práctico. Ahora bien, desde el punto de vista de las instituciones bancarias, el hecho de que la legislación permita una acción al portador implica un mayor riesgo en la jurisdicción. Quizás esto no sea compartido por mis colegas aquí presentes, pero si vamos a ir a este régimen, no tiene sentido mantener un sistema de sociedades al portador que no le aportan nada al país. Por otro lado, las instituciones bancarias del Uruguay tendrán que explicar a sus casas matrices por qué existen algunos cuentahabientes con sociedades al portador.

Hay un segundo aspecto que me parece que va a contrapelo del proyecto de ley. Todo el mundo va hacia un régimen de identificación de beneficiario final, por lo que no tengo ninguna duda filosófica ni ideológica respecto al proyecto en ese sentido. La gran pregunta es si esto debe estar en manos del Banco Central o de

fiduciarios profesionales regulados, supervisados por el propio banco, como sucede en muchas partes del mundo. Por supuesto que hay argumentos para los dos lados. Quizás el argumento que aquí se esgrime sea el de la facilidad y la seguridad de que todo el mundo va a estar registrado; eso sería aceptable y entendible por parte del Poder Ejecutivo. Ahora, el otro argumento da más certeza a los contribuyentes y pasa por la posibilidad de que yo confíe mi calidad de beneficiario final en una estructura a la persona que me brinda el servicio. Eso da más garantías: es el modelo europeo. Claro está que quien me está brindando el servicio, el fiduciario profesional, debe tener un nivel de regulación muy superior al que tiene hoy por hoy. Esa fue una idea que conversamos informalmente con algún integrante del Poder Ejecutivo, pero se prefirió este modelo de regulación ante el Banco Central.

Asimismo, se habla de que se deberá identificar beneficiarios finales por encima del 15%, y eso está claramente por debajo del estándar de un 25%, tanto a nivel de la OCDE como del GAFI, Grupo de Acción Financiera Internacional. Argentina también procede de acuerdo a estos parámetros. En fin, prácticamente el estándar en todo el mundo es del 25%, pero acá se eligió un 15%. Nuevamente, este es un tema de opción política, si bien parecería que para estar en consonancia con esos estándares, convendría adoptar el porcentaje que mantienen las normas del GAFI y de la OCDE: el 25%.

Finalmente, quizás el Capítulo III sea el más polémico en cuanto a la reacción del Poder Ejecutivo frente a los estándares, lo que, a mi juicio, también una reacción política frente a los denominados Panama papers. Este es un capítulo que quizás tenga una derivación un poco diferente. Quiero decir que, naturalmente, Uruguay debe tener una mayor regulación en todo lo que tiene que ver con las sociedades de baja o nula tributación. Ese es un tema que estaba en el debe. Había un sinnúmero de sociedades que estaban operando en Uruguay, en su calidad de accionista o de tenedora de inmuebles. No es menos cierto que esa situación estaba dada por la reforma tributaria. Hubo un impulso en la reforma tributaria -quizás no querido en cuanto al instrumento-, que llevó a que muchos inmuebles fueran mantenidos a nombre de una sociedad panameña por la diferencia clara del 12% a favor en el IRNR respecto a si lo tenía una sociedad local en el 25%.

¿Cuáles son las alternativas que tienen esos inversores que en el 2007 hicieron esa opción? El Poder Ejecutivo optó por una situación de transición, que parece razonable. A lo que decía el contador Eibe quiero agregar que la posibilidad de que esa misma panameña, que hoy es titular de ese inmueble, pueda redomiciliarse sin ningún cambio de estructura patrimonial y pasar a ser un contribuyente de IRAE, sin que tenga que cambiar la forma jurídica. Entiendo que con esa forma no estoy haciendo un vuelco tan grande al inversor que hace unos años dijo que iba tenerlo de esa manera.

También quiero agregar algo más. La utilización de estructuras jurídicas tienen fines legítimos, como todos ustedes han escuchado. Naturalmente que muchas veces se han utilizado para ocultar patrimonios frente a los fiscos. Pero también son formas de organización familiar, legítimas, y el proyecto, al día de hoy, dice especialmente a quien había hecho una planificación familiar con este tipo de sociedades que debe cambiarla totalmente, dándole la opción de ponerla a nombre de una sociedad local o a título personal, lo que el individuo no quería hacer. Imaginen a un individuo que quiere disponer sus bienes en vida, diciendo a sus hijos que el día que él muera sus acciones estarán en un fideicomiso. En la realidad actual, se tiene que cambiar eso nuevamente, o bien a una sociedad anónima local o bien a una sociedad localizada en algún lugar, que no sabemos cuál es. El hecho de que no exista una lista es un tema que va a desarrollar la contadora Alejandra Barrancos.

Este régimen de transición que estableció el Poder Ejecutivo trata de paliar, de alguna manera, ese cambio de reglas de juego. Pero a mí me parece que la posibilidad que plantea el contador Eibe en cuanto a que esa sociedad se mantenga redomiciliada acá, sujeta a la tributación en Uruguay, igual que una sociedad anónima local, sin el 5,25% extra y sin el 3% del Impuesto al Patrimonio extra, es una respuesta coherente de la política de inserción tributaria que tuvo el país en el año 2007.

Hay otro aspecto que creo que es importante. Imaginen que soy un contribuyente que voy a optar por el régimen de transición, y tengo un inmueble en una sociedad anónima panameña que me lo voy a adjudicar, sin que haya transferencia de algún tipo; quizás, liquidación de la sociedad o directamente una venta, que no es tal. En ese sentido, lo que dice el contador Eibe es muy importante. Si yo no veo alguna opción en la ley de inclusión financiera, el escribano actuante me va a preguntar cuál es el medio de pago. En realidad, no hay medio de pago, porque lo que se está haciendo es una adjudicación del bien que está en la sociedad, a la persona. Y el Poder Ejecutivo le está diciendo que lo haga y que lo va a exonerar del Impuesto a la Renta de

No Residente y del Impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales. De aprobarse esta ley, en estos casos habría que hacer una opción clara e incluir un artículo que diga a los escribanos actuantes que, en este caso, no rige la exigencia de la ley de inclusión financiera hasta el plazo -como muy bien decía el contador Eibe- en que se, haga el régimen de transición.

Este proyecto implica un gran cambio para el Uruguay de muchos años atrás. Implica un gran cambio patrimonial en la estructura de muchos bienes, especialmente en los balnearios. También implica un sacudón en la cabeza de muchos asesores tributarios que van a ver que, hoy en día, el mundo va a ser mucho más claro y transparente, con lo que estoy de acuerdo.

Los efectos negativos de este proyecto -no sé si se hizo de esa manera en forma exprofesa o no- tienen la suerte del blanqueo en Argentina. Con esto estoy minimizando el impacto que, seguramente, esto va a tener, porque casi todos los contribuyentes argentinos que tenían su patrimonio no declarado al fisco argentino, hoy están haciendo emerger debajo del agua patrimonios, sincerándose; la gente tiene una crisis de buena conducta. Por eso, a través de una panameña o de una a título personal, no va a tener consecuencias en Argentina. Y gran parte del patrimonio inmobiliario, especialmente, en Punta del Este, que estaba en esa situación, sea a través de este mecanismo de transición o manteniéndolo en sociedades anónimas uruguayas, probablemente no tendrá mayor impacto. Sí va a tener impacto en los sistemas de servicios fiduciarios de muchos profesionales, que van a tener que adaptarse a este nuevo mundo. Esto está pasando en todas partes del mundo, salvo en raros territorios.

SEÑOR EIBE (David).- En la línea de lo que señalaba el doctor Leonardo Costa, evidentemente estamos en una nueva situación, y hay que asumirla como una realidad que vino para quedarse. Eso supone cambios de conducta y también en la forma de trabajar de los profesionales.

Un aspecto que no es menor -no sé cuánto va a durar, pero, aparentemente, va a conservarse- es que Uruguay, en materia de impuesto a la renta, sigue manteniendo el criterio de fuente territorial para las sociedades. Esa es una ventaja comparativa no menor en el caso de ciertas actividades que desarrollan no residentes con respecto a sus activos en el exterior.

Siempre sobre la base de actuar en forma transparente y de informar a los fiscos de otros Estados con respecto a la existencia de eventuales activos, no hay ningún problema en que ese tipo de actividades se siga desarrollando.

En la misma línea que decía Leonardo Costa, hay un aspecto que no es menor. Como decíamos hoy, en el corto plazo -no debemos rehuir a esa constatación-, hay una pérdida de ventajas comparativas de nuestros prestadores de servicios profesionales con respecto a otros países, como, por ejemplo, a Estados Unidos. A diferencia de otros países, Estados Unidos no ha adherido al intercambio automático de información financiera, porque tiene un régimen especial, que asegura el flujo de información hacia sí mismo y elige con qué países negocia los acuerdos de intercambio bilateral. De cualquier manera, sigue prestando servicios profesionales en más de un Estado. Además, es un país con un secreto bancario bastante fuerte con respecto a terceros países.

Desde mi punto de vista, esa solución va a ser de corto plazo. Tengo la percepción de que, inevitablemente, la comunidad internacional, más tarde o más temprano, va a converger al estándar de intercambio de información a nivel global. Por lo tanto, también tengo la impresión de que ese tipo de servicios va a tender a desaparecer o a reformularse de una forma distinta de la que conocemos.

SEÑOR COSTA (Leonardo).- En la línea de lo que dice el contador Eibe en el sentido de que Uruguay solo grava las rentas de los residentes en el exterior cuando son rendimientos de capital, todo este intercambio de información va a hacer que en la percepción de riesgo de los contribuyentes residentes respecto a la declaración de esas rentas en el exterior aumente de manera significativa, especialmente para el año 2018, cuando van a tener la información del año 2017. De esta manera, los contribuyentes van a tener que empezar a declarar todas las rentas.

Este gran cambio, de los más importantes en la historia del secreto bancario del Uruguay, nos presenta la interrogante de si Uruguay no debería tener un régimen de transición, una especie de sinceramiento -por no llamarlo blanqueo- respecto de rentas e el exterior. Obviamente, en un momento en el que estamos peleando

por recursos, quizás sea muy difícil de determinar, pero esto hay que pensarlo a largo plazo. Yo creo que hay que tender algún puente de plata a aquellos contribuyentes que no percibían ese riesgo.

Teniendo en cuenta la cantidad de poderes que hoy tiene el fisco -y, de acuerdo a los estándares, en todas partes del mundo se le siguen agregando- no quiero dejar pasar la oportunidad de decir que, en algún momento, el Parlamento tendrá que pensar -esta es una opinión académica- si no deberíamos trabajar para equilibrar la relación jurídica- tributaria con respecto al contribuyente, que hoy está seriamente desgastada en favor del fisco. Hoy los contribuyentes que quieren litigar son aquellos que no tienen nada para perder, mucho dinero para soportar la lucha o, aquellos a los que no les dejan otra alternativa. Me parece que eso no es bueno, teniendo en cuenta lo que fue la tradición de respeto del Estado de derecho y la tradición del Código Tributario en el Uruguay y lo que fueron las enseñanzas de Valdés Costa. Con esto no estoy diciendo que la Dirección General Impositiva cometa abusos, porque trabaja muy bien. Lo que estoy diciendo es que hay que dotarla de procedimientos especiales, acortar los plazos de discusión con la administración tributaria, ver la posibilidad de que el recurso jerárquico sea resuelto de otra manera, ver la posibilidad de que las medidas cautelares en el momento de la discusión sean la excepción y no la regla, etcétera. Esa discusión, de la mano de todos esos poderes que se está dando a la Administración, no debería olvidarse.

SEÑORA BARRANCOS (Alejandra).- Comparto totalmente los comentarios del contador Eibe y el doctor Costa respecto a las generalidades del proyecto y a los Capítulos I y II.

También estoy de acuerdo con lo comentado sobre el Capítulo III, pero quiero agregar que, obviamente, la importancia de dicho capítulo depende de cuál sea la definición de jurisdicciones o de países considerados de baja o nula tributación. Todo quedaría condicionado a esa definición.

Al día de hoy, hay una lista taxativa de países considerados de baja o nula tributación, pero parece que la idea sería pasar a otros criterios. Esto resulta bastante importante, porque la duda que queda es si, por ejemplo, países que al día de hoy estaban en esas listas, pero que estaban intentando adherir a los estándares internacionales, en algún momento quedarán o no incluidos en la lista de Uruguay, si el solo hecho de estar haciendo el camino para adherir ya los eliminaría de la lista o si seguirían en la lista de países de nula o baja tributación hasta que completaran todos los procesos. Esto es bastante importante porque no estaría clara la dimensión de cuántas situaciones podrían llegar a quedar incluidas ahí. No sé si hay posibilidades de que ya se incluya alguna definición, más allá de que la lista, como algo secundario, parece que será suministrada por el Poder Ejecutivo, lo que en cierta medida está bien, pero quizás ya se deban establecer los criterios que se está pensando adoptar.

Por otra parte, más allá de que, obviamente, hay un período ventana para salir de la situación en la que haya operaciones en Uruguay realizadas por medio de estos instrumentos, parece que la carga -sobre todo, en algunos aspectos, como el Impuesto al Patrimonio- es muy exigente para estas empresas, en el caso de que -eventualmente o a futuro- pudiera existir alguna inversión legítima, realizada por un instrumento considerado de baja o nula tributación. Reitero: queda un poco exigente la tributación, sobre todo, con respecto en el Impuesto al Patrimonio, que pasa al 3%, cuando la tasa general es del 1,5%.

También me quiero referir al artículo 52 del proyecto de ley, que es una norma antiabuso que, en principio, entiendo como demasiado exigente para la generalidad de los casos. Lo que hace este artículo es considerar como renta de fuente uruguaya aquella renta de fuente extranjera obtenida por una empresa de un país considerado de baja o nula tributación cuando intervenga en operaciones de importación y exportación con empresas vinculadas al Uruguay. Me parece que recarga demasiado sobre el contribuyente del IRAE, que luego es el que tiene la carga de la prueba de salir de esta situación. Además, ya hay normas que apuntan a controlar el precio de transferencia en estas operaciones.

En el caso de las importaciones de empresas vinculadas, también la normativa aduanera es bastante exigente en cuanto a la valoración de los precios, lo que, en los hechos, ha llevado a que a veces el contribuyente se vea frente a exigencias diferentes en la Aduana -que, a veces, pretende asignar un precio mayor a los valores de importación- y el fisco, que pretende un valor menor. Entiendo que con las normas de precios de transferencia ya debería quedar bastante cubierto y, en los hechos, se cubre bastante este tema, más allá de situaciones particulares que puedan existir.

Asimismo, la definición del literal b), que establece que se va a tomar en cuenta el precio de venta mayorista en el lugar de destino a efectos de la fijación de la renta que se presume de fuente uruguaya, es un poco antigua. Hace tiempo que eso no se usa. Las normas de precio de transferencia utilizan otro tipo de criterios, y no el precio de venta mayorista en el lugar de destino. Este es un concepto muy ambiguo, que fue muy difícil de utilizar cuando existió esta misma definición en otro tipo de normas. Hoy las normas de precio de transferencia implican asignar otras cosas: la valoración de las funciones, de los intangibles, de los activos que se utilizan y no solo el precio de venta mayorista en el lugar de destino.

En resumen: el artículo me parece un poco exigente y no sería imprescindible para evitar un abuso en la fijación de precios de operaciones intercompany con empresas de nula o baja tributación.

Respecto al Capítulo IV, lo que se hace es dotar a la Dirección General Impositiva de la posibilidad de pedir a los contribuyentes el informe local de precios de transferencia, lo que se llama el informe maestro o el informe país por país.

El único comentario que tengo respecto al artículo 65 es que, en el segundo inciso del artículo que se agrega se hace referencia al concepto de vinculación, que se define de la misma forma que en las normas de precios de transferencia: la vinculación es por control o propiedad común, pero también por "el nivel de sus derechos de crédito, sus influencias funcionales o de cualquier otra índole, contractuales o no, que tengan poder de decisión para orientar o definir la o las actividades de las partes". Esta es la definición de vinculación que se utiliza para las normas de precios de transferencia; puede tener sentido en ese contexto, pero a los efectos del informe país por país -que solo es posible que lo elabore una multinacional que tiene control y propiedad de las subsidiarias-, el concepto de vinculación funcional no tendría sentido.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Agradezco a nuestros invitados el tiempo que han dedicado a estudiar el proyecto y a comparecer aquí.

Quisiera hacer algunas apreciaciones dirigidas a los compañeros de Comisión porque se nos hizo una sugerencia con respecto al artículo 24 que no fue recogida en el comparativo, referida a que la información debe ser dada al Banco Central.

Asimismo, aquí se han aportado comentarios y reflexiones relevantes con respecto al texto del proyecto, tanto por parte de quienes nos visitan en este momento, como de la delegación anterior, por lo que sugeriría que se enviara la versión taquigráfica de esta sesión al Ministerio de Economía y Finanzas y al Banco Central para que conozcan algunas de las preocupaciones que aquí se han manifestado, ya que pueden convertirse en aportes para mejorar la iniciativa.

Todo lo que se ha dicho ha quedado muy claro, pero quisiera pedir un comentario acerca del artículo 4º, que refiere a la identificación de beneficiario final y comienza expresando que en el caso de que se trate de cuentas cuyos titulares, conforme a los criterios que establezca el Poder Ejecutivo, sean entidades no financieras pasivas -esto se agregó ahora- o consideradas de alto riesgo en materia de evasión fiscal, etcétera. Este texto faculta al Poder Ejecutivo a determinar a los titulares cuyas entidades sean consideradas de alto riesgo, pero ese concepto no está definido. Me gustaría escuchar un comentario para saber si esto puede generar algún inconveniente u otorgar una discrecionalidad al Poder Ejecutivo ya que no existe un marco general para determinar que una entidad es de alto riesgo y otra no, aunque en apariencia puedan tener condiciones similares. Me hace un poco de ruido que dejemos esta redacción así.

SEÑOR EIBE (David).- En la redacción original solo había una referencia a entidades de riesgo, pero no a entidades que tuviesen rentas pasivas o activos afectados a la obtención de rentas pasivas que superasen el 50%. Efectivamente, el concepto de entidad de riesgo es bastante indefinido y vago y podría establecerse con mayor precisión. Por ejemplo, se me ocurre hacer referencia a entidades de baja o nula tributación, que es lo que uno tiende a pensar que es una entidad de riesgo. De esa manera, el proyecto podría quedar simétrico con respecto a la definición del otro capítulo.

En rigor, me parece muy positiva la incorporación de entidades que, sin ser de riesgo, tengan más del 50% de sus rentas como rentas pasivas. ¿Por qué? Porque esa es la definición que está en el estándar internacional del Common Reporting Standard. El hecho de haberla incorporado es correcto porque esa es una definición de naturaleza objetiva: si tiene más del 50% de sus rentas activas existe la facultad de requerir la identificación

de la persona física que es beneficiaria final. De modo que si se trata de una sociedad instrumental -que sería una entidad que tiene más del 50% de sus rentas pasivas- y no una sociedad operativa, el proyecto plantea la posibilidad de acceder a la persona física que estaría controlando esa entidad.

En cuando a la entidad de riesgo, tenemos dos definiciones. Por un lado, puede tratarse de una entidad que, sin ser de riesgo, tiene rentas que exceden un 50% las rentas pasivas. Ese puede ser el caso típico de una persona física accionista de una sociedad uruguaya que solo tiene depósitos bancarios sin poseer otro activo. En ese caso, claramente la obligación es identificar a la persona física que controla esa sociedad, pero no es una sociedad de riesgo, sino una sociedad que cumple con un criterio objetivo que establece el Estado. Por otro lado, está el segundo universo, que sería el de las entidades de riesgo; al respecto, tendemos a pensar en la hipótesis de una sociedad panameña o de sociedades que estén en jurisdicciones de baja o nula tributación. Desde mi punto de vista, sería más razonable sustituir la expresión entidad de riesgo por entidad de baja o nula tributación, refiriéndola a la definición general que establece la propia ley.

SEÑOR COSTA (Leonardo).- Hay un tema adicional que es el riesgo de evasión fiscal. La evasión fiscal como tal no está definida en nuestro ordenamiento jurídico. Es la segunda vez que en un texto aparece la expresión "evasión fiscal", puesto que ya había aparecido en la modificación anterior del secreto bancario y esto genera el problema de qué debe entender como tal un operador jurídico. En ese sentido, seguramente la doctrina podrá estar de acuerdo, pero hay diversas interpretaciones. A mí no me gusta mucho incluir conceptos que no tienen definición en nuestro ordenamiento jurídico. Comparto plenamente que el ideal sería incluir el término entidades de baja o nula tributación, porque me parece que en el fondo es a eso a lo que se está apuntando. Además, eso iría en consonancia con el Common Reporting Standard y quitaría la posibilidad de una interpretación arbitraria de este artículo, especialmente porque estamos hablando de quién es el beneficiario final que está detrás de la estructura y me parece que los contribuyentes tienen que saber si se debe reportar un caso o no, sin quedar sometidos a un cambio de política que pueda haber en el futuro en cuanto a tipologías de evasión o lo que fuera.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- esta Comisión recibirá con gusto cualquier aporte que deseen trasladarnos para convertir todos estos comentarios en modificaciones concretas. Ustedes, que son especialistas en la materia, pueden ser mucho más certeros en la forma de modificar el texto. Luego será la Comisión la que valore los aportes, pero será muy bienvenido si quieren acercarnos por escrito los cambios que han comentado.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Hacienda agradece a la contadora Barrancos, al doctor Costa y al contador Eibe su presencia en la mañana de hoy.

Apreciamos los aportes que nos han brindado y reafirmamos la invitación hecha por el señor diputado Gandini en cuanto a las consideraciones que nos quieran hacer llegar.

(Se retiran se sala la contadora Alejandra Barrancos, el doctor Leonardo Costa y el contador David Eibe.- Se suspende la toma de la versión taquigráfica)